

Научная статья
УДК 342.736
DOI 10.33184/pravgos-2025.4.4

Original article

ГОРБАЧЕВА Светлана Вячеславовна
Нижегородский институт управления –
филиал Российской академии народного
хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации,
Нижний Новгород, Россия,
sv.gor.v@mail.ru,
<https://orcid.org/0000-0002-5640-4392>

GORBACHEVA Svetlana Vyacheslavovna
Nizhny Novgorod Branch of the Russian
Presidential Academy of National Economy
and Public Administration,
Nizhny Novgorod, Russia

ВИДЫ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН И РЕАЛИИ ЦИФРОВОГО ОБЩЕСТВА

TYPES OF CITIZEN APPEALS AND THE REALITIES OF A DIGITAL SOCIETY

Аннотация. Актуальность исследования обусловлена стремительным развитием цифровых технологий, которые существенно меняют формы взаимодействия граждан с публичной властью. В условиях цифровой трансформации важно понять, как новые коммуникационные инструменты влияют на реализацию конституционного права на обращение. Рост электронных форм участия граждан требует своевременной адаптации правового регулирования и переосмысления роли государства в цифровой коммуникации. В статье рассматриваются виды обращений граждан в органы публичной власти в контексте цифрового общества, анализируется влияние процессов цифровизации на реализацию конституционного права граждан на обращение. Цель исследования – классифицировать обращения граждан и охарактеризовать изменения института обращений под воздействием современных информационно-коммуникационных технологий. Основным методом исследования является формально-юридический (догматический), использованный при изучении нормативных правовых актов (прежде всего, Федерального закона об обращениях граждан) и официальных разъяснений. Дополнительно применялись системно-структурный подход (для типологии и классификации обращений) и сравнительно-правовой метод – в части изучения опыта реализации права на обращение в электронной форме в других государствах. Результаты: сформулирован вывод о положительном потенциале электронных обращений (включая электронные петиции через интернет-платформы и обращения посредством портала госуслуг) для повышения открытости и эффективности диалога представителей государственных органов с обществом; обозначены проблемы, требующие решения, в том числе нормативного урегулирования коллективных обращений, обеспечения информационной безопасности и

Abstract. The relevance of this research stems from the rapid development of digital technologies, which are significantly transforming the forms of interaction between citizens and public authorities. In the context of digital transformation, it is important to understand how new communication tools affect the implementation of the constitutional right to appeal. The growth of electronic forms of citizen participation requires timely adaptation of legal regulation and a reconsideration of the state's role in digital communication. The article examines the types of citizen appeals to public authorities in the context of a digital society and analyzes the digitalization processes impact on the implementation of the constitutional right of citizens to appeal. The purpose of the study is to classify citizen appeals and characterize the changes in the institution of appeals under the influence of modern information and communication technologies. The main method of research is formal legal (dogmatic), used in the study of normative legal acts (primarily the Federal Law on Citizen Appeals) and official explanations. Additionally, the system-structural approach is applied (for the typology and classification of appeals), and the comparative legal method is used – in terms of studying the experience of implementing the right to appeal in electronic form in other states. Results: The article concludes that electronic appeals have a positive potential (including electronic petitions via online platforms and appeals through the government services portal) for enhancing the openness and effectiveness of dialogue between government representatives and society. It also identifies issues requiring solutions, including the regulatory framework for collective appeals, ensuring information security, and considering the interests of citizens who lack access to electronic services. The main findings indicate that digital

учета интересов граждан, не имеющих доступа к электронным сервисам. Основные выводы свидетельствуют о том, что цифровая трансформация расширяет возможности граждан по реализации права на обращение, одновременно ставя перед государством задачу адаптации правовых механизмов и инфраструктуры к реалиям электронной демократии.

Ключевые слова: обращения граждан, электронные обращения, электронные петиции, портал госуслуг, электронное правительство, цифровое общество, прямое участие

Для цитирования: Горбачева С.В. Виды обращений граждан и реалии цифрового общества / С.В. Горбачева. – DOI 10.33184/pravgos-2025.4.4 // Правовое государство: теория и практика. – 2025. – № 4. – С. 32–44.

transformation empowers citizens in exercising their right to appeal, while simultaneously posing a challenge for the state to adapt its legal mechanisms and infrastructure to the realities of e-democracy.

Keywords: citizen appeals, electronic appeals, electronic petitions, government services portal, e-government, digital society, direct participation

For citation: Gorbacheva S.V. Types of Citizen Appeals and the Realities of a Digital Society. *Pravovoe gosudarstvo: teoriya i praktika = The Rule-of-Law State: Theory and Practice*, 2025, no. 4, pp. 32–44. (In Russian). DOI 10.33184/pravgos-2025.4.4.

ВВЕДЕНИЕ

Право граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления является важнейшей гарантией участия населения в управлении делами государства. Это конституционное право закреплено в ст. 33 Основного закона. Через институт обращений обеспечивается связь между обществом и публичной властью, реализация других прав и свобод, защита законных интересов граждан.

В современных условиях становления цифрового общества наблюдается рост числа обращений граждан, особенно подаваемых в электронной форме. Так, С.П. Степкин отмечает, что ежегодно объем корреспонденции, поступающей в государственные органы, неуклонно увеличивается. Это требует соответствующей цифровой реформы процесса рассмотрения обращений для повышения его эффективности [1, с. 80].

Активное внедрение информационно-коммуникационных технологий в сферу государственного управления привело к появлению новых форм взаимодействия граждан и власти. Сегодня граждане могут направлять свои заявления, жалобы и предложения не только при личном приеме или почтовым письмом, но и через специализированные интернет-порталы и платформы. Появился феномен электронных обращений, включая электронные петиции, которые становятся

проявлением непосредственной электронной демократии. По мнению исследователей, электронные петиции получили широкое распространение и рассматриваются как действенный механизм общественного диалога власти и общества в информационную эпоху [2, с. 2].

Вместе с тем цифровизация ставит новые вопросы перед правовым регулированием: обеспечение аутентификации заявителей, защита персональных данных, недопущение злоупотреблений и спама, преодоление цифрового неравенства между гражданами, имеющими и не имеющими доступ к электронным сервисам.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ВИДЫ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН

В российском законодательстве термин «обращения граждан» охватывает различные по содержанию и форме волеизъявления, направленные в адрес публичной власти. В соответствии со ст. 4 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее – закон № 59-ФЗ) обращение гражданина представляет собой направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу письменные предложения, заявления или жалобы, а также устные обращения гражданина (в ходе личного приема)¹. Данное определение

¹ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

устанавливает три основных вида письменных обращений по содержанию: предложение, заявление и жалоба. Под предложением понимается совет или инициатива гражданина по улучшению работы органов власти либо по совершенствованию законодательства; заявление подразумевает просьбу гражданина о содействии в реализации его прав либо сообщение о фактах нарушения закона; жалоба содержит указание на нарушение прав или законных интересов гражданина со стороны должностных лиц или органов власти и требование о восстановлении нарушенных прав.

Следует отметить, что право на обращение носит всеобщий характер: обратиться может как индивидуальный заявитель, так и группа лиц коллективно, а также организации. Коллективные обращения (подписанные несколькими гражданами) прямо упомянуты в Конституции РФ и федеральном законодательстве. Хотя порядок их рассмотрения законом № 59-ФЗ специально отдельно не регламентирован, они принимаются к рассмотрению в общем порядке. По сути, коллективное обращение обладает той же юридической силой, что и индивидуальное, однако сопровождается несколькими подписями и может выражать консолидированную позицию группы граждан. С точки зрения субъекта обращения А.В. Савоськин выделяет индивидуальные обращения граждан, коллективные обращения группы граждан, а также обращения объединений граждан или юридических лиц, каждое из которых имеет свои особенности процедуры и мотивации [3, с. 406]. Данная классификация подчеркивает разнообразие носителей права на обращение и необходимость учитывать природу субъекта волеизъявления при правовом анализе.

Форма обращения – еще один критерий типологии. Закон различает устные обращения (реализуемые главным образом на личном приеме граждан) и письменные – как традиционные бумажные письма, отправленные по почте либо поданные с нарочным, так и обращения в форме электронного документа. Изначально в тексте закона № 59-ФЗ электронная форма упоминалась лишь вскользь, не раскрывая порядок подачи электронных обращений. Однако на практике уже в 2000-е годы органы власти начали создавать собственные

электронные приемные на официальных сайтах, что предвосхитило развитие нормативной базы. И.Е. Бочкарев справедливо отметил еще в 2015 г., что реализация конституционного права на обращение посредством электронного документа требует адекватного правового обеспечения, в противном случае у граждан могут возникать сложности с направлением своих обращений через современные средства связи [4, с. 18]. В последующие годы законодатель постепенно совершенствовал нормы: были уточнены требования к электронному обращению, его юридическая сила приравнена к письменному, установлен порядок регистрации и рассмотрения.

Таким образом, можно выделить следующие основные виды обращений граждан:

– по субъекту: индивидуальные, коллективные; от физических лиц и от организаций (юридических лиц). Индивидуальные обращения выражают личные интересы заявителя, коллективные – это общее обращение групп лиц по значимому для них вопросу;

– по содержанию: предложения (инициативы), заявления (просьбы), жалобы (требования о восстановлении нарушенных прав). На практике также встречаются разновидности, не поименованные напрямую в законе, но упоминаемые в научной литературе: петиции – коллективные обращения с требованием решения общественно значимой проблемы, информационные запросы граждан (о получении информации), ходатайства (просьбы о поощрении, награждении либо предоставлении статуса) и др. Условно их можно отнести к форме заявления;

– по форме подачи: устные (реализуемы лично в ходе приема или, теоретически, по телефону), письменные на бумаге, электронные. Последние, в зависимости от используемого канала, могут быть поданы через электронную почту, официальные сайты органов, через Единый портал государственных и муниципальных услуг и другие информационные системы.

Каждый вид и форма обращения имеет свои особенности процедуры. Закон № 59-ФЗ устанавливает единые сроки и требования для рассмотрения обращений. Так, письменное обращение подлежит регистрации в течение 3 дней с момента поступления, а общий срок рассмотрения не может превышать 30 дней

со дня регистрации (в отдельных случаях он может продлеваться, но не более чем на 30 дней дополнительно). Данные сроки распространяются и на обращения, поступившие в электронном виде. Органы власти обязаны дать заявителю письменный ответ по существу поставленных вопросов. Наличие четко установленных сроков и процедур способствует прозрачности и ответственности должностных лиц при работе с обращениями граждан.

Отдельного внимания заслуживает вопрос об анонимных обращениях. Закон № 59-ФЗ устанавливает, что обращение обязательно должно содержать фамилию заявителя и почтовый адрес или адрес электронной почты, по которому должен быть направлен ответ (ст. 7). Обращения, не содержащие данных о заявителе (то есть фактически анонимные), не подлежат рассмотрению. Эта норма мотивирована необходимостью пресечения злоупотреблений (например, массовой рассылки одинаковых анонимных жалоб) и обеспечения возможности обратной связи с заявителем. На практике вопрос об идентификации автора обращения приобретает особую значимость именно в цифровой среде, когда гражданин может отправить электронное сообщение без надлежащей электронной подписи или авторизации. Ученые указывают на целесообразность нормативного закрепления понятия «анонимное обращение» и механизмов проверки подлинности автора электронного послания. С развитием Единой системы идентификации и аутентификации (ЕСИА) при подаче обращений через портал госуслуг проблема во многом решается, поскольку личность заявителя подтверждается через учетную запись, которая дает гарантию установления личности заявителя и повышает ответственность органов власти за рассмотрение обращения, полученного из такого источника.

ЭЛЕКТРОННЫЕ ОБРАЩЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВОГО ОБЩЕСТВА

Цифровизация государственного управления изменила традиционную практику работы с обращениями граждан. Появление электронных каналов коммуникации позволило гражданам обращаться в органы власти быстро и без затрат времени. В Российской Фе-

дерации развитие электронных обращений происходило поступательно: от создания интернет-приемных на сайтах государственных органов в 2000-х годах к формированию комплексных государственных платформ для общения с гражданами в 2010-х и 2020-х годах.

Сначала каждая государственная структура самостоятельно внедряла механизмы приема электронных сообщений от граждан. Были созданы специальные разделы на официальных сайтах – интернет-приемные, где гражданин может заполнить веб-форму для отправки обращения. Например, с 2007 г. функционирует интернет-приемная Президента РФ, через которую ежегодно поступают сотни тысяч обращений граждан к главе государства. Аналогичные онлайн-приемные появились у Правительства РФ, Федерального Собрания, министерств и ведомств, а также у администраций регионов и муниципалитетов. Эти каналы получили широкое распространение благодаря доступности интернета: граждане могут обратиться в любое ведомство не выходя из дома.

Однако разрозненный характер этих сервисов создает определенные неудобства. Нет единых требований к форме обращения, порядку авторизации пользователя, формату ответа. Отсутствие унифицированного подхода затрудняет централизованный учет и анализ обращений. С.П. Степкин подчеркивает, что применяемые сегодня технологии работы с обращениями граждан во многом несовершенны и не унифицированы, а потому назрела необходимость создания единой федеральной платформы подачи обращений и единой системы обработки обращений граждан [1, с. 76]. Реализовать это призвано развитие инфраструктуры электронного правительства.

Существенным шагом к централизации стала интеграция сервиса обращений с порталом «Госуслуги». Изначально он создавался для предоставления электронных государственных услуг, но постепенно его функционал расширился. Законодательно возможность подачи обращений через портал была закреплена в 2020–2021 гг., однако фактически внедрение произошло к 2023 г. С 1 сентября 2023 г. вступили в силу нормы, признавшие юридическую значимость обращений, поданных через портал. Гражданин, авторизованный че-

рез ЕСИА, может написать обращение в любой государственный орган, заполнив стандартную форму. Такое обращение автоматически направляется в нужное ведомство и подлежит рассмотрению на общих основаниях.

Самым радикальным новшеством в регулировании электронных обращений стали поправки, вступившие в силу с 30 марта 2025 г. Федеральным законом от 28 декабря 2024 г. № 547-ФЗ были внесены изменения в закон № 59-ФЗ, согласно которым электронные обращения граждан принимаются государственными органами только через официальный портал или иные информационные системы, обеспечивающие идентификацию заявителя. Иными словами, отправка обращения на адрес электронной почты государственного органа больше не рассматривается как надлежащий способ подачи и не влечет обязанности его рассматривать. Допускается два основных электронных канала:

1) Единый портал государственных и муниципальных услуг – через встроенный сервис обратной связи;

2) официальные сайты органов власти или иные информационные системы – при условии, что на них реализована идентификация и аутентификация гражданина аналогично ЕСИА.

Такое нововведение призвано упорядочить поток электронных обращений, оградить органы власти от анонимных либо недостоверных сообщений и обеспечить удобство для заявителей. По сути, Единый портал государственных и муниципальных услуг становится универсальной точкой входа для всех обращений граждан в электронной форме. Платформа обратной связи на портале автоматически направит обращение в соответствующий федеральный или региональный орган власти. При этом гражданину обеспечивается возможность отслеживания статуса своего обращения в личном кабинете на портале, а ответ от органа власти может быть направлен в электронном виде (на портал и дублирован на электронную почту заявителя).

Следует отметить, что исключение адреса электронной почты из числа официальных каналов не означает запрета гражданину писать электронные письма, однако теперь такое письмо не будет считаться официальным

обращением. Гражданин вправе направить письменное обращение и на бумажном носителе либо посредством факса, спецсвязи и т. п. Новые правила не отменяют устные обращения: сохраняется возможность личного приема граждан должностными лицами, а также телефонных горячих линий (хотя телефонное обращение законом напрямую как отдельная форма не предусмотрено, оно фактически приравнивается к устному заявлению).

Реализация принципа «одного окна» для электронных обращений через портал госуслуг имеет множество преимуществ. Во-первых, гарантируется удостоверение личности заявителя (через верифицированную учетную запись). Во-вторых, обращения имеют унифицированную форму, что облегчает их обработку и классификацию. В-третьих, снижается риск несанкционированного доступа к содержаниям обращений, так как они передаются по защищенным каналам. Как отмечает В.В. Комарова, расширение электронных способов реализации политических прав граждан, к числу которых относится право на обращение, повышает прозрачность и подотчетность власти перед обществом, если подкреплено надежными техническими решениями [5, с. 69]. Неслучайно развитие электронного правительства и цифровых каналов участия граждан рассматривается как один из приоритетов государственной политики в России. А.С. Лолаева в этой связи подчеркивает, что дальнейшее совершенствование системы электронного правительства создает предпосылки для более широкого вовлечения населения в публичное управление, включая подачу обращений и петиционных предложений онлайн [6, с. 21].

Важной инициативой последних лет стало создание в регионах так называемых ЦУРов – центров управления регионом, которые среди прочего занимаются сбором и обработкой обращений и жалоб граждан, поступающих по различным каналам (портал, соцсети, горячие линии). Эти центры анализируют проблемы, на которые указывают граждане, и помогают руководству региона оперативно реагировать на них. Интеграция данных из официальных обращений через портал госуслуг и мониторинг неформальных обращений (в социальных сетях, на форумах) позволяют формиро-

вать комплексную картину общественных настроений и наиболее острых вопросов на местах. Тем самым институт обращений становится частью более широкой системы электронного участия граждан в управлении.

Наконец, говоря о современных технологиях, нельзя не упомянуть перспективы использования искусственного интеллекта и автоматизированных систем для работы с обращениями граждан. Уже сейчас в отдельных ведомствах внедрены автоматизированные системы документооборота, облегчающие регистрацию и маршрутизацию поступающей корреспонденции. Е.В. Терентьева провела анализ системы электронного документооборота в Правительстве Москвы. Она отмечает, что электронная обработка обращений позволила ускорить их рассмотрение и улучшить контроль за предоставлением ответов [7, с. 90]. В перспективе возможно использование технологий машинного обучения для предварительного категорирования обращений, выявления дубликатов, определения степени срочности и даже подготовки проектов ответов на типовые обращения. Такие инструменты могли бы существенно разгрузить чиновников и сократить сроки реагирования. В то же время алгоритмы должны быть настроены таким образом, чтобы сохранять индивидуальный подход, ведь каждое обращение уникально и содержит значимую для гражданина проблему.

Таким образом, реалии цифрового общества привели к тому, что электронные обращения стали неотъемлемой частью взаимодействия граждан с государством. Законодательная и организационная база постепенно адаптируется к этому: от множества разрозненных интернет-приемных мы перешли к централизованному portalу, внедряются новые технологии для анализа и обработки обращений.

Далее рассмотрим специфический вид обращений – общественные петиции, получившие развитие благодаря интернету, как особую форму коллективного обращения граждан.

ЭЛЕКТРОННЫЕ ПЕТИЦИИ КАК ФОРМА НЕПОСРЕДСТВЕННОГО УЧАСТИЯ ГРАЖДАН

Одной из примечательных разновидностей обращений граждан, развившихся в цифровую эпоху, являются электронные петиции.

Петиция представляет собой коллективное обращение граждан к органам государственной или муниципальной власти с требованием решения определенного вопроса, имеющего общественное значение. В отличие от индивидуальных жалоб или заявлений, петиция всегда подразумевает сбор подписей – поддержку со стороны определенного количества граждан, разделяющих изложенное требование.

Правовая природа петиций двойка. С одной стороны, петиция – это, по сути, обращение (заявление или предложение), адресованное власти. С другой – форма осуществления гражданами права на участие в делах государства, элемент прямой демократии. В российском законодательстве специальные нормы о публичных петициях долгое время отсутствовали. Петиции не упоминаются напрямую в законе № 59-ФЗ, они рассматриваются как частный случай коллективного обращения. Тем не менее на практике возникла потребность в механизме, позволяющем гражданам коллективно заявлять инициативы и получать на них официальный ответ.

В 2013 г. по Указу Президента РФ был запущен проект «Российская общественная инициатива» (РОИ) – фактически первая государственная платформа для подачи электронных петиций. Портал РОИ позволяет гражданам после авторизации через портал госуслуг создавать петиции (инициативы) и собирать за них голоса поддержки. Порог для вынесения инициативы на рассмотрение составляет 100 тысяч голосов граждан в течение определенного времени (обычно одного года). Набравшие порог инициативы направляются на экспертизу в Правительство РФ или региональные органы власти (если вопрос регионального значения). Следует отметить, что РОИ изначально имела консультативный характер – положительное рассмотрение не было гарантировано даже при сборе необходимого числа голосов. Тем не менее сам факт появления данного института стал важным шагом к вовлечению граждан в нормотворческий процесс в электронной форме.

Опыт работы РОИ выявил как достижения, так и проблемы. С одной стороны, на этой платформе за несколько лет были опубликованы тысячи инициатив, некоторые из них получили широкую поддержку и при-

вели к реальным изменениям (например, инициатива об отмене транспортного налога для электромобилей, получившая свыше 100 тысяч голосов, была учтена в законодательстве). С другой стороны, значительная часть даже поддержанных инициатив отклонялась экспертными рабочими группами, что порождало критику в адрес системы. Тем не менее, как отмечает И.С. Широков, уникальной особенностью РОИ является установленный порог голосов и обязательство рассмотреть инициативу при его достижении [8, с. 49]. При этом на практике решения принимаются и по обращениям, набравшим значительно меньше подписей. Например, петиция «Отменить постановление Правительства Республики Дагестан № 344 от 22.11.2016» была поддержана лишь пятью пользователями, но по ней тем не менее принято положительное решение – факт, свидетельствующий о том, что даже небольшие по поддержке онлайн-инициативы могут быть результативными. Данный пример показывает, что в некоторых случаях органы власти реагируют не столько на количество голосов, сколько на объективную обоснованность поднятой проблемы.

Помимо РОИ, в России функционируют и иные платформы для петиций. К наиболее известным относится международная платформа Change.org, активно используемая российскими гражданами для обращения к власти по самым разнообразным вопросам. Юридически петиции на Change.org не обязывают российские органы власти реагировать, однако в информационном плане они могут привлекать внимание общества и чиновников. Исследование Н.К. Радиной и Д.А. Крупной, охватывающее более 22 тысяч петиций, созданных российскими пользователями на Change.org в 2012–2017 гг., показало, что онлайн-петиции отражают острые социальные нужды и способны побуждать власть и бизнес к решению проблем на местах. Авторы пришли к выводу, что на популярной негосударственной платформе петиции все же оказывают определенный «офлайн-эффект» – темы наиболее поддержанных петиций коррелируют с реальными потребностями населения и могут стимулировать реакцию властей, особенно на региональном уровне [3, с. 125].

Следует упомянуть российские сайты, созданные энтузиастами для сбора петиций, например OnlinePetition.ru, Demokrator (ранее существовавший проект), а также ресурсы отдельных ведомств и политических партий. Так, существуют онлайн-формы для обращения в крупные политические партии, по сути, выполняющие роль петиций к партийным лидерам. Государственная Дума РФ на своем сайте также принимает электронные обращения, адресованные конкретным депутатам, что можно рассматривать как форму петиционного обращения к парламентариям.

Важно отметить, что электронная петиция как гражданская инициатива зачастую выходит за рамки формата, установленного законом № 59-ФЗ. Если обычное обращение всегда предполагает конкретного адресата (конкретный орган или должностное лицо) и индивидуальный ответ заявителю, то петиция носит публичный характер, обращена не только к власти, но и к обществу, собирает публичную поддержку. Петиция обычно открыта для ознакомления и подписания всеми желающими, ответ на нее имеет общественное значение. Поэтому нормативное регулирование петиций может отличаться.

В ряде стран (США, Великобритания, Германия, Франция и др.) существуют официальные правительственные или парламентские порталы петиций, где установлены свои правила (порог голосов для рассмотрения, сроки ответа и т. д.). В России же институт петиций пока не получил отдельного законодательного оформления: РОИ действует на основании Указа Президента РФ, иные платформы – на основании собственных правил. Тем не менее петиции вписываются в конституционное право на обращение граждан, являясь его коллективной формой.

Электронные петиции стали важным инструментом непосредственной демократии в цифровом обществе. Их преимущества: наглядность общественной поддержки инициативы (количество подписей), широкое распространение информации о проблеме через интернет, возможность для граждан самостоятельно инициировать изменения. Недостатки и риски тоже присутствуют: случаи так называемого «слактивизма» (когда граждане выражают свою позицию лишь кликом «подпи-

сать», не предпринимая реальных действий), возможность накруктки подписей, трудности верификации участников на независимых платформах и т. д. И все же аналитики отмечают, что при правильной организации система петиций способна повысить уровень вовлеченности населения и доверие к власти. На государственном уровне это требует, по мнению экспертов, создания условий для результативности петиций, то есть официально реагировать на наиболее популярные инициативы, публично разъяснять позицию властей по поднятым вопросам, а по возможности – внедрять предложения граждан. Н.К. Радина и Д.А. Крупная пришли к выводу, что онлайн-петиции в современных условиях действительно могут влиять на принятие политических решений, особенно если они затрагивают конкретные потребности населения и получают общественную поддержку [9, с. 126].

Подводя итог, отметим, что электронные петиции в России пока имеют гибридный правовой статус: как обращение граждан они защищены конституционным правом на обращение и подлежат рассмотрению (особенно если направляются через официальные каналы типа РОИ), но специального закона о петициях нет. В то же время реалии цифрового общества таковы, что петиции фактически стали частью общественно-политического процесса. Государство постепенно интегрирует этот институт в свою деятельность. Например, созданием официальных площадок и учетом наиболее значимых инициатив. В перспективе возможно закрепление процедуры рассмотрения петиций на законодательном уровне, что придало бы этой форме общественного участия больший вес.

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА ОБРАЩЕНИЕ В ЦИФРОВУЮ ЭПОХУ

Несмотря на безусловные преимущества, которые принесла цифровизация в сферу обращений граждан (ускорение и упрощение подачи, расширение аудитории, прозрачность), возникли новые проблемы и вызовы, требующие осмысления и решения.

1. Обеспечение доступа и преодоление цифрового неравенства. Не все категории граждан используют электронные сервисы.

Значительная часть пожилых людей, жителей отдаленных или сельских территорий может испытывать трудности с доступом в интернет или недостаточно разбираться в современных технологиях. Если органы власти будут ориентироваться исключительно на электронные формы взаимодействия, существует риск ущемления прав тех, кто по тем или иным причинам не может ими воспользоваться. Российское законодательство сохранило альтернативные варианты – письменные и устные обращения – именно с целью обеспечить универсальность права на обращение. Однако в долгосрочной перспективе государству важно реализовывать программы повышения цифровой грамотности населения, обеспечения доступа к интернету во всех населенных пунктах. Как отмечается в Стратегии развития информационного общества, одним из приоритетов является обеспечение свободного и безопасного взаимодействия граждан и государства с помощью современных технологий². Решение этой задачи делает электронные обращения по-настоящему всеобщим инструментом.

2. Идентификация заявителей и борьба с дублирующими/ложными обращениями. Анонимные обращения, согласно закону, не рассматриваются, однако в цифровой среде возможно массовое создание псевдообращений от вымышленных лиц или с фальшивыми контактными данными. До введения обязательной авторизации через портал госуслуг органы власти нередко сталкивались с потоками однотипных сообщений с несуществующих электронных адресов. С переходом на подачу через ЕСИА эта проблема должна решиться, поскольку каждый гражданин фактически подписывает свое электронное обращение идентифицированной учетной записью. Однако остаются коллективные интернет-кампании, когда тысячи граждан одновременно направляют индивидуальные обращения по шаблону (так называемые организованные рассылки обращений). Формально каждое из них должно регистрироваться и рассматриваться отдельно, что создает высокую нагрузку на ведомства. Требуется совер-

² О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы : Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

шенствование механизмов обработки массовых обращений, возможно, объединение их в группы по содержанию и подготовка одного обобщенного ответа на сходные обращения (с направлением каждому заявителю). Кроме того, актуальна задача фильтрации заведомо недостоверных сообщений. Здесь на помощь могут прийти автоматизированные системы, способные распознавать спам и блокировать его. Но применение таких систем должно быть осторожным, чтобы не отбросить ошибочно подлинное обращение.

3. Сроки рассмотрения и обратная связь. Граждане в цифровую эпоху ожидают более оперативной реакции от государства. Если электронное письмо может прийти за секунды, то почему ответ чиновника нужно ждать до 30 дней? Конечно, сложность вопросов часто не позволяет отвечать мгновенно, но есть запрос общества на ускорение бюрократических процедур. Органы власти уже практикуют отправку промежуточных уведомлений заявителям (например, о получении обращения, о перенаправлении по компетенции, о продлении срока рассмотрения), что создает эффект постоянной связи. При этом нередки случаи формальных отписок или несвоевременных ответов. Цифровые технологии позволяют гражданину самому отслеживать судьбу своего обращения (например, через трекинг-номер на портале госуслуг видно стадию рассмотрения). Это дисциплинирует чиновников. Но требуется и повышение культуры взаимодействия – чтобы ответы были не формальными. Одной из метрик эффективности может стать степень удовлетворенности граждан полученными ответами, что можно выяснять через опросы на том же портале после закрытия обращения.

4. Информационная безопасность и конфиденциальность. Обращения граждан часто содержат персональные данные, а подчас и чувствительную информацию (например, сведения о состоянии здоровья, жалобы на незаконные действия должностных лиц и др.). Перевод обращений в электронную форму ставит вопрос защиты этих данных от утечки. Случаи неправомерного доступа или взлома систем электронных обращений могут нанести ущерб гражданам, подорвать доверие к самому институту. С.С. Чаннов указывает

на правовые угрозы, связанные с использованием информационных систем в государственном управлении, включая риски несанкционированного доступа и недостаточной защищенности данных [10, с. 50]. Поэтому при создании единой платформы обращений особое внимание уделяется кибербезопасности: применяются средства шифрования, строгая система разграничения доступа чиновников к тем или иным обращениям, аудит действий пользователей системы. Соблюдение требований закона о персональных данных является обязательным – персональные сведения заявителей не должны разглашаться без их согласия. В контексте электронных петиций это тоже актуально: на многих платформах (например, на сайте РОИ) пользователь может выбрать, показывать ли публично свое имя при подписании петиции, и организаторы обязаны обеспечить эту возможность.

5. Доверие граждан к электронным инструментам. Хотя технически электронные каналы делают процесс обращения удобнее, доверие – ключевой фактор их эффективности. Если граждане убеждены, что их онлайн-обращение будет проигнорировано, они скорее предпочтут личный визит или вообще не станут писать. По мнению И.С. Широкова, одним из препятствий для распространения онлайн-инициатив является недоверие граждан к инструментам электронной демократии [8, с. 51]. Отчасти это вызвано недостатком позитивных примеров: не все петиции или обращения приводят к ощутимым результатам, и это порождает скепсис. Для повышения доверия государству важно демонстрировать открытость: публиковать отчеты о рассмотрении обращений, доводить до общественности принятые по итогам меры. Хорошей практикой было бы создание общедоступных реестров обращений и ответов (обезличенных), где любой желающий мог бы увидеть, какие вопросы поднимаются гражданами и как они решаются. Частично эту функцию выполняют уже существующие обзоры обращений граждан, которые публикуют некоторые органы (например, ежегодные обзоры обращений на сайтах министерств, где приводится статистика тематики обращений).

6. Правовые пробелы. Анализ законодательства позволил выявить несколько на-

правлений, где требуются дополнения и уточнения в условиях цифровизации. Во-первых, как уже отмечалось, отсутствует специальное регулирование коллективных обращений и петиций – закон не определяет, как именно рассматривать обращения с большим количеством подписей, нужно ли на каждое имя отправлять ответ или один на всех. Возможно, стоит нормативно закрепить понятие публичной петиции и порядок ее рассмотрения (например, при определенном количестве поддержавших граждан ответ должен быть опубликован). Во-вторых, следовало бы урегулировать вопрос устных обращений с использованием средств удаленной связи, например, телефонных обращений. Сейчас телефонные звонки граждан чаще рассматриваются как консультации, а не как официальные обращения, однако в некоторых случаях по телефону сообщаются важные сведения (например, о коррупции, о правонарушениях). Опыт показывает, что некоторые ведомства вводят горячие линии и даже принимают по ним обращения, фиксируя их в журналах. Закрепление статуса телефонного обращения (при условии записи разговора и идентификации абонента) могло бы расширить доступность права на обращение. В-третьих, децентрализация полномочий: с ростом объема электронных обращений в федеральные органы возникает необходимость разграничения, какие вопросы должны решаться на местном уровне, чтобы гражданин получал ответ быстрее. Закон позволяет пересылать обращение по подведомственности, но, возможно, стоит активнее информировать граждан, куда им лучше адресовать свое заявление (например, встроить в портал подсказки по ведомственной компетенции).

7. Перегрузка органов власти и ресурсное обеспечение. Легкость отправки электронного обращения приводит к резкому увеличению их количества. В результате у сотрудников, отвечающих за работу с обращениями, повышается нагрузка. Каждое обращение требует прочтения, анализа, подготовки проекта ответа, согласования, официальной отправки, даже если оно поступило по электронной почте. Перегрузка может сказаться на качестве рассмотрения: чиновники вынуждены тратить меньше времени на каждое обращение, что чревато отписками. Решение видится в

расширении штатов соответствующих подразделений либо (что более реально) во внедрении автоматизированных систем-помощников. В 2020 г. законодатель ввел понятие «многочисленные обращения от одного лица». Если гражданин направил в один орган власти более 10 аналогичных обращений, по сути дублирующих друг друга, орган вправе объединить их в одно и дать единый ответ (ч. 5 ст. 11 закона № 59-ФЗ). Эта норма принята как мера против злоупотребления правом на обращение. Возможно, в будущем появятся дополнительные нормы, регламентирующие работу с массовыми электронными кампаниями.

8. Международный опыт и обмен лучшими практиками. Зарубежные примеры могут подсказать пути решения ряда проблем. Например, порталы петиций в ряде стран устанавливают минимальные пороги голосов не только для рассмотрения, но и для обязательного публичного ответа высокого должностного лица (как в Великобритании, где 100 тысяч подписей петиции гарантируют рассмотрение в парламенте). Это повышает доверие граждан к механизму петиций. В Германии парламентская комиссия по петициям публикует ежегодные доклады о том, сколько петиций рассмотрено и какие решения приняты. Изучение и внедрение лучших практик поможет и российской системе быть эффективнее. Сравнительно-правовой анализ показывает, что электронные обращения и петиции стали неотъемлемым элементом функционирования демократических институтов во многих странах [2, с. 2]. В этом контексте Россия движется в общем русле, постепенно устраняя отставание в цифровизации взаимодействия государства и граждан.

В целом можно констатировать: реалии цифрового общества обогащают институт обращений новыми возможностями, но одновременно обнажают старые и создают новые проблемы. Правовое регулирование стремится не отстать от технологических изменений. По мнению Н.В. Коваленко, дистанционное (электронное) рассмотрение обращений граждан уже стало неотъемлемой практикой современного административного права и теоретические подходы к этому явлению развиваются в направлении обеспечения доступности, прозрачности и эффективности электронного вза-

имодействия [11, с. 51]. Следует согласиться с этой точкой зрения: основной вызов состоит в том, чтобы технологические инновации действительно служили целям защиты прав граждан и укрепления их доверия к власти.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Право на обращение граждан к публичной власти – один из фундаментальных институтов, обеспечивающих связь государства и общества. Проведенное исследование подтвердило, что данный институт не остается неизменным: цифровая трансформация вносит существенные коррективы в практику и регулирование обращений граждан. Можно сформулировать ряд итоговых выводов.

1. Многообразие видов обращений. Российское законодательство и доктрина выделяют несколько классификационных оснований обращений граждан. По содержанию обращение может быть предложением, заявлением, жалобой; по субъекту – индивидуальным или коллективным; по форме – устным, письменным (бумажным) или электронным. Каждая разновидность имеет свои юридические особенности, но все они объединены конституционным правом на обращение и общей процедурой рассмотрения. Современные исследователи расширяют понимание обращений, включая сюда и такие формы, как электронные петиции, запросы информации, обращения через соцсети и пр. Законодательству предстоит догонять практику, уточняя понятия и процедуры (например, в части коллективных обращений и петиций).

2. Цифровизация открытия новых каналов. Реалии цифрового общества существенно расширили возможности граждан по направлению обращений. Электронные коммуникации сделали процесс более простым и быстроедейственным. Государство отреагировало созданием инфраструктуры электронного правительства: введены интернет-приемные, а в последние годы – единый механизм подачи обращений через портал госуслуг. Нормативные изменения 2023–2025 гг. закрепили обязательность использования авторизованных электронных систем для официальных онлайн-обращений, тем самым установив необходимые барьеры против анонимности и хаотичности. В целом Россия выстроила основную платформу для работы с электрон-

ными обращениями, интегрируя ее с общей системой оказания госуслуг. Это позволяет обеспечить объективное и своевременное рассмотрение каждого обращения, независимо от способа его подачи.

3. Развитие института электронных петиций. Электронные петиции заняли место как форма общественной инициативы. Хотя прямого закона о петициях нет, практика (платформа РОИ, широкое использование Change.org и др.) показала востребованность этого механизма. Электронные петиции можно рассматривать как коллективные обращения, нацеленные чаще всего на решение социально значимых вопросов. Их эффективность пока ограничена консультативным статусом, однако отдельные примеры продемонстрировали, что власть прислушивается к гражданским инициативам даже без формального обязательства. Для повышения действенности петиций требуются: официальное признание их статуса, прозрачные критерии рассмотрения, обязательная обратная связь. В цифровом обществе петиции выполняют важную функцию – они способны агрегировать общественное мнение и служить сигналом для государственных институтов.

Международный опыт свидетельствует, что при правильно выстроенной системе электронные петиции становятся неотъемлемым элементом демократического процесса, и Россия движется в этом направлении.

4. Преимущества и риски электронной формы. Переход на электронную форму обращений дает очевидные преимущества: доступность (обратиться можно из любой точки, в любое время), скорость доставки, удобство отслеживания статуса, сокращение издержек (не нужна бумага, нет почтовых расходов). Органы власти получают возможность автоматизировать рутинные операции (регистрацию, сортировку), создавать базы данных обращений, анализировать статистику по темам и географии, что ценно для управленческих решений. В то же время выявлены и риски: технические сбои или устаревшие системы могут затруднять прием обращений, недостаточная защита информации создает угрозу утечки персональных данных, цифровое неравенство рискует оставить часть граждан на обочине новых процессов. Отдельная проблема – человеческий фактор. Хотя технологии и меняются, но качество рассмотрения обраще-

ний зависит от внимания и добросовестности должностных лиц. Цифровые инструменты – лишь средство, и важно, чтобы их использование сочеталось с повышением ответственности чиновников перед гражданами.

5. Необходимость дальнейшего совершенствования законодательства. Проведенный анализ выявил ряд направлений, где законодательное регулирование может быть улучшено. Во-первых, стоит проработать порядок коллективных обращений и петиций – установить специальные нормы для обращений, имеющих множество заявителей, включая критерии обязательного публичного ответа. Во-вторых, имеет смысл закрепить понятия электронного обращения и электронной системы подачи обращений на законодательном уровне (возможно, в законе № 59-ФЗ), более детально изложив требования к таким системам. В-третьих, можно рассмотреть вопрос об интеграции института обращений с механизмами общественных обсуждений и консультаций. Например, обращение, набравшее значительную поддержку граждан, могло бы служить основанием для публичного обсуждения проблемы либо парламентских слушаний. В-четвертых, важно обеспечить в законе баланс между оперативностью и тщательностью рассмотрения: может быть, для простых обращений в электронном виде установить сокращенные сроки ответа, а для сложных оставить прежние 30 дней. Наконец, следует продолжить укрепление гарантий информационной безопасности – предусмотреть ответственность за неправомерный доступ к системам обращений, за разглашение сведений из обращений и т. п.

Несмотря на меняющиеся формы и средства коммуникации, институт обращений граждан сохраняет свое ключевое значение как средство выражения народной воли, за-

щиты прав и законных интересов, механизм выявления недостатков в работе государственного аппарата. Цифровое общество предъявляет новые требования к взаимодействию с властью: больше прозрачности, быстроты, интерактивности. Реакцией государства становится концепция «сервисного» подхода, когда обращение гражданина рассматривается не как обуза, а как ценный запрос клиента, требующий удовлетворения. Если раньше гражданин был вынужден приспособливаться к громоздкой бюрократической машине (писать бумажные письма, стоять в очередях на прием), то сегодня акцент смещается на то, чтобы государственный аппарат сам адаптировался под нужды граждан, используя достижения технологий. В этом смысле цифровизация института обращений – часть более общего процесса трансформации публичного управления, ориентированного на человека.

Подводя итог, можно сделать главный вывод: цифровые технологии, внедряемые в сферу обращений граждан, при правильном правовом и организационном сопровождении способны значительно усилить эффективность данного института, сделать голос каждого услышанным. Электронные обращения и петиции становятся привычным инструментом гражданской активности. Задача государства – обеспечить, чтобы этот инструмент работал корректно, прозрачно и надежно, служил укреплению законности и справедливости. Полагаем, что дальнейшее развитие правового регулирования обращений граждан, с учетом реалий цифрового общества, будет способствовать повышению доверия к власти, большей открытости государственных институтов и в конечном счете развитию демократических основ государства.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Степкин С.П. Цифровая трансформация обращений граждан с использованием современных информационных технологий / С.П. Степкин // Российское право: образование, практика, наука. – 2022. – № 4. – С. 72–82.
2. Reshota V. Electronic Petitions in European States and Ukraine: Solving Social and Economic Problems / V. Reshota, V. Burdin et al. // Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues. – 2021. – Vol. 24, Special iss. 1. – P. 1–9.

REFERENCES

1. Stepkin S.P. Digital Transformation of Citizens' Appeals Using Modern Information Technologies. *Rossiiskoe pravo: obrazovanie, praktika, nauka*, 2022, no. 4, pp. 72–82. (In Russian).
2. Reshota V., Burdin V. et al. Electronic Petitions in European States and Ukraine: Solving Social and Economic Problems. *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*, 2021, vol. 24, Special iss. 1, pp. 1–9.

3. Савоськин А.В. Виды и особенности обращений граждан в зависимости от субъектов волеизъявления / А.В. Савоськин // Административное и муниципальное право. – 2017. – № 4. – С. 405–410.
4. Бочкарев И.Е. О праве на обращение в форме электронного документа / И.Е. Бочкарев // Информационное право. – 2015. – № 4. – С. 17–21.
5. Комарова В.В. Политические права граждан России в цифровой среде / В.В. Комарова // Право и цифровая экономика. – 2021. – № 4 (14). – С. 63–72.
6. Лолаева А.С. Электронное правительство в России: перспективы дальнейшего развития / А.С. Лолаева // Конституционное и муниципальное право. – 2021. – № 10. – С. 19–22.
7. Тереньтева Е.В. Работа с обращениями граждан в системе электронного документооборота Правительства Москвы / Е.В. Тереньтева // Делопроизводство. – 2020. – № 2. – С. 87–92.
8. Широков И.С. Онлайн-петиции и электронные обращения как форма электронной демократии в России: проблемы и перспективы / И.С. Широков // Известия Иркутского государственного университета. Серия: Политология. Религиоведение. – 2022. – Т. 39. – С. 46–55.
9. Радина Н.К. Цифровое политическое участие: эффективность электронных петиций негосударственных онлайн-форм (на материале Change.org) / Н.К. Радина, Д.А. Крупная // Полис. Политические исследования. – 2019. – № 6. – С. 113–127.
10. Чаннов С.Е. Правовые угрозы при использовании информационных систем в государственном управлении / С.Е. Чаннов // Административное право и процесс. – 2018. – № 9. – С. 48–54.
11. Коваленко Н.В. Теоретические правовые основы дистанционного рассмотрения обращения граждан в органы публичной власти / Н.В. Коваленко // Актуальные исследования. – 2023. – № 22 (152) [Электронный ресурс]. – URL: <https://apni.ru/article/6412-teoreticheskie-pravovye-osnovi-distsionnog> (дата обращения: 17.10.2025).
- 3 Savos'kin A.V. Types and Peculiarities of Citizens' Appeals Depending on the Subject of Will. *Administrative and Municipal Law*, 2017, no. 4, pp. 405–411. (In Russian).
4. Bochkarev I.E. On Improvement of Legislative Regulation of the Right of Citizens to Appeal in the Form of an Electronic Document. *Information Law*, 2015, no. 4, pp. 17–21. (In Russian).
5. Komarova V.V. Political Rights of Russian Citizens in the Digital Environment. *Law and Digital Economy*, 2021, no. 4 (14), pp. 63–72. (In Russian).
6. Lolaeva A.S. Electronic Government in Russia: Prospects of Further Development. *Constitutional and Municipal Law*, 2021, no. 10, pp. 19–22. (In Russian).
7. Terenteva E.V. Working with Citizens' Appeals in the Electronic Document Management System of the Moscow Government. *Office Work*, 2020, no. 2, pp. 87–92. (In Russian).
8. Shirokov I.S. Online Petitions and Electronic Applications as a Form of E-Democracy in Russia: Challenges and Prospects. *The Bulletin of Irkutsk State University. Series Political Science and Religion Studies*, 2022, vol. 39, pp. 46–55. (In Russian).
9. Radina N.K., Krupnaya D.A. Digital Policy Participation: Efficiency of E-Petitions of Non-State Digital Platforms (Based on the Material of Change.org). *Polis. Political Studies*, 2019, no. 6, pp. 113–127. (In Russian).
10. Channov S.E. Legal Threats in the Use of Information Systems in Public Administration. *Administrative Law and Procedure*, 2018, no. 9, pp. 48–54. (In Russian).
11. Kovalenko N.V. Theoretical Legal Foundations of Remote Consideration of Citizens' Appeals to Public Authorities. *Current Research*, 2023, no. 22 (152). Available at: <https://apni.ru/article/6412-teoreticheskie-pravovye-osnovi-distsionnog>.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Горбачева Светлана Вячеславовна – кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры конституционного и административного права.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Gorbacheva Svetlana Vyacheslavovna – Candidate of Sciences (Law), Associate Professor, Professor at the Department of Constitutional and Administrative Law.

Статья поступила в редакцию 19.09.2025; одобрена после рецензирования 21.10.2025; принята к публикации 21.10.2025. The article was submitted 19.09.2025; approved after reviewing 21.10.2025; accepted for publication 21.10.2025.